# DE VOLTA A WEBER: CORPORATIVISMO E PATRIMONIALISMO[1]

(1974)

## Um novo antigo problema

Novos problemas costumam trazer respostas antigas, e isto é tanto mais verdade quando os problemas não são tão novos quanto parecem à primeira vista. É este, certamente, o caso dos regimes fortes e centralizados na América Latina de hoje, e a redescoberta do corporativismo e do patrimonialismo como chaves intelectuais para seu entendimento.

Por cerca de 20 anos após a Segunda Guerra, a democracia representativa parecia florir na América Latina, apesar de algumas manchas negras. Nos anos cinqüenta, Juscelino Kubitscheck sonhava com um novo Plano Marshall para a América Latina e lançava sua Operação Panamericana, seguida pela Aliança para o Progresso de John Kennedy. A Associação Latinoamericana de Livre Comércio parecia dar seus primeiros passos; havia esperanças para a democracia, desenvolvimento, interação. Não era somente um tempo de esperança para a América Latina. Os velhos impérios europeus desmoronavam, e davam lugar a dezenas de jovens nações na África e na Ásia. No mundo acadêmico, teorias rostowianas de desenvolvimento contínuo e não interrompido surgiam por toda a parte: David Lerner, Karl Deutsch, Gino Germani, Gabriel Almond, todos eles nos ensinavam como as sociedades poderiam se desenvolver da tradição para a modernidade, do isolamento para a comunicação, da participação política limitada para a participação expandida, do subdesenvolvimento político para a maturidade, do isolacionismo nacional para a integração internacional[2].

Agora, nos anos 70, tudo isto parece entrar em colapso: democracias foram substituídas por ditaduras, participação transformou-se em repressão, desenvolvimento econômico em estagnação, integração em novas formas de isolamento. Na medida em que os governos democráticos foram caindo um após outro na África e na América Latina, também foram desmoronando as teorias do progresso contínuo que eram utilizadas para explicar e prever o futuro destes países. É importante observar que estas teorias foram todo o tempo criticadas pelos que negavam a possibilidade de processos harmoniosos e não conflitivos de desenvolvimento. Mas tanto as teorias evolutivas quanto as revolucionárias compartiam a crença otimista a respeito do progresso histórico e do bem-estar futuro da humanidade e de cada uma de suas nações. As teorias revolucionárias não aceitavam, naturalmente, a idéia de desenvolvimento político como um processo de aumento crescente

---

1 Escrito inicialmente para a Conferência sobre Autoritarismo e Corporativismo realizada na Universidade de Pittsburgh em 1974, e publicado em versão revista como "Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies" (Malloy, 1977)

2 (Rostow, 1960)Veja (Tipps, 1973)para uma visão abrangente e crítica das teorias de modernização. Uma referência anterior importante é (Bendix, 1967)

da institucionalização política, e preferiam pensar em termos de aumento progressivo da consciência e do conflito de classes. A princípio, o fracasso dos regimes democráticos no novo mundo parecia dar mais credibilidade às teorias de desenvolvimento conflitivo e revolucionário. Mas pouco a pouco foi ficando claro que os novos regimes autoritários eram mais estáveis do que pareciam, e que o fechamento das arenas de participação política não significavam necessariamente um aumento correspondente de participação política e radicalização, mas, quase sempre, uma redução progressiva desta participação.

Em síntese, o novo problema com que sociólogos e cientistas políticos se defrontam é o do fracasso dos países latinoamericanos em seguir os padrões evolutivos da Europa ocidental[3], seja atingindo seu nível de democracia negociada, seja criando os regimes socialistas e revolucionários que teriam "naturalmente" ocorrido na Europa se as demandas crescentes das classes operárias desta região não tivessem sido atendidas. Esta é, naturalmente, uma velha questão: em que medida a América Latina é diferente da Europa e dos Estados Unidos?

Corporativismo e patrimonialismo, as vezes separados, as vezes juntos, parecem ser respostas antigas, sólidas e boas para esta velha questão. Quando utilizados de forma adequada, estes termos ajudam a liberar a análise política da América Latina da tendenciosidade produzida pelas experiências americana e européia, e contribuem para recuperar uma tradição bem estabelecida de análise histórica que ficou por algum tempo obscurecida pela tradição otimista liberal ou revolucionária. Usados de forma inadequada, no entanto, eles podem ter um efeito oposto: levar a um aumento do etnocentrismo e da tendenciosidade, e produzir os mesmos erros e incompreensões que ajudaram a colocar estes conceitos no limbo do pensamento social por tão longo tempo.

O que diferencia o uso adequado do uso inadequado destes conceitos é se eles são utilizados para entender a estrutura e os processos que ocorrem nestas sociedades ou se, ao contrário, à definição de características culturais ou históricas que são entendidas como mais ou menos fixas e permanentes. Uma crítica freqüente às teorias de modernização é que elas tendem a trabalhar com modelos extremamente simplificados e unidimensionais de mudança social, da tradição para a modernidade, ou fazer uso de dicotomias também simplificadas, como a distinção clássica entre "comunidade" e "sociedade". Ainda que este tipo de crítica seja válido, é importante notar que o uso inadequado de conceitos como "patrimonialismo" e "corporativismo" pode implicar na substituição de um contínuo ou uma dicotomia, ou seja, de certo tipo de variável, por conceitos estáticos e únicos, quer dizer, por constantes.

Voltar a um dos fundadores da sociologia como Max Weber traz grandes vantagens, e alguns riscos. A principal vantagem é que isto nos permite recuperar o marco conceitual mais amplo do qual nossa discussão faz parte, ou pelo menos deveria fazer, e nos vincula, assim, a uma tradição intelectual consolidada. O risco é que esta volta pode nos levar rapidamente a uma discussão infinita sobre o entendimento e a interpretação "mais

---

[3] Seria difícil dizer o que significa exatamente "Europa ocidental", neste contexto. Ela excluiria, por exemplo, os países ibéricos e a Grécia, e possivelmente também a Itália; e incluiria com toda a certeza a Inglaterra.

corretas" das idéias e conceitos do autor, que pode transformar uma preocupação com a relevância teórica em um exercício de exegese literária. A interpretação que daremos aqui a certas idéias weberianas não pretendem ser necessariamente "corretas" neste segundo sentido, mas uma visão pessoal do que poderia ser a contribuição weberiana para o entendimento dos problemas de mudança política no contexto não ocidental.

## Corporativismo

Em um texto recente, James Malloy apresenta uma descrição abrangente do que ele denomina "teoria corporativista", ou a prescrição corporativista para a organização da sociedade (eu a denominaria, por isto, de "ideologia corporativista")[4]. O quadro que emerge de sua descrição é o ideal de uma sociedade harmoniosa, não conflitiva e bem regulada, baseada em normas e princípios morais bem definidos que emanam e são mantidos pela autoridade pública, o Estado. Conforme esta ideologia, deve haver lugar para a autonomia e autorregulação de diferentes grupos sociais, mas a própria existência destes grupos, assim como as relações que estabelecem entre si, dependem de autorização e controle estatais. Um estado corporativista pode ser mais ou menos autoritário, no sentido de que estas concessões de autonomia e o controle das atividades dentro e entre os grupos pode ser mais ou menos estritas; em todos os casos, porém, é o Estado que legitima e autoriza a participação individual e grupal nas atividades públicas. Isto é o oposto, exatamente, da tradição da Europa ocidental, na qual é a sociedade, e os grupos que a compõem, que dão legitimidade ao poder do Estado.

Assim, a diferença entre as tradições ocidental e corporativista parece ser, de início, ideológica e cultural, como formas alternativas de legitimação para o exercício do poder político e da participação. Sabemos, desde Weber pelo menos, que a fonte de legitimação de uma relação de poder é de fundamental importância para entendermos os valores, as ideologias, os projetos institucionais e tudo o mais que possa se relacionar a este componente normativo básico. Entretanto, é razoável pensar que os diferentes tipos de legitimidade não ocorrem por acaso, mas tendem a emergir em contextos e circunstâncias históricas bem definidas. É o entendimento destes contextos que nos permite passar da descrição fenomenológica das ideologias para a busca de relações causais e explicativas de algum tipo. Existe, assim, uma proposição empírica que fundamenta e explica os diferentes tipos de legitimação política nos dois contextos que estamos discutindo. Em termos muito amplos, esta proposição afirma que, nos regimes corporativistas, o Estado é mais forte que a sociedade; enquanto nos regimes não corporativistas, típicos da Europa Ocidental, a sociedade civil é mais forte do que o Estado.

Dizer que o Estado é "mais forte que a sociedade" equivale a dizer que os grupos que controlam o aparato estatal são capazes de impor sua vontade sobre outros setores da sociedade, graças ao controle que exercem sobre recursos naturais, poder militar, redes de comunicação e outras fontes diretas de poder. Esta força tem vários tipos de conseqüência. Primeiro, na alocação de recursos escassos; segundo, nas decisões sobre quem pode ou não

---

[4] (Malloy, James M, 1974).Veja também, no mesmo volume, (Schmitter, 1974), que só chegou a meu conhecimento quando este texto já estava pronto.

participar dos processos políticos; e finalmente, na constituição da ideologia que dá ao governo central o direito de legitimar ou não a ação dos diferentes atores sociais.

Esta noção de corporativismo não engloba todas as conotações do termo, que é usado freqüentemente para referir-se a existência de grupos profissionais autônomos, autocontidos e fortemente institucionalizados, as "corporações". A relativa autonomia das corporações é, certamente, uma das questões centrais para o entendimento deste tipo de regime. De qualquer forma, observa Malloy que "no regime corporativista, existe o princípio de que os grupos sociais são relativamente autônomos para tomar decisões que lhes sejam internas, mas estes grupos só existem graças ao reconhecimento do Estado, e por isto são dependentes. Se eles possuem soberania limitada em sua esfera de atuação, isto ocorre porque o Estado lhes delega estas atribuições, reservando para si o controle das relações intergrupais" (Malloy, James M., 1974, p 58).

Quando estas relações de superordenação são estabelecidas em princípio, estamos diante de uma ideologia, ou uma "teoria" no sentido de um tipo ideal. Mais importante, no entanto, é determinar se e em que medida isto ocorre de fato em um contexto dado, e ver, depois, se este fato tem as conseqüências que esperaríamos a partir do modelo conceitual.

Se assumimos que esta é a realidade de muitos países latinoamericanos, incluindo o México, o Peru e o Brasil, o problema seguinte é o de determinar se a distinção entre "o Estado" e a "sociedade civil" tem, de fato, algum sentido, e avaliar se, de fato, o Estado é "mais forte" que a sociedade. É aqui que entra o conceito de patrimonialismo.

Vale a pena resumir o que já sabemos sobre corporativismo antes de ir adiante. Primeiro, o termo "corporativismo" se refere a uma forma pela qual os grupos sociais se organizam e se relacionam com o Estado. A expressão pertence à mesma classe de conceitos que os de "política de grupos de interesse", "política de classes", e assim por diante. Em outras palavras, ela se refere a um modo de participação política. Esta classe de conceitos deve ser cuidadosamente diferenciada de conceitos tais como patrimonialismo, ou centralismo burocrático, que se referem a diferentes formas pelas quais o poder é distribuído e usado (conceitos do mesmo tipo são, por exemplo, os de feudalismo, poliarquia, plutocracia, etc.).

Segundo, existem quatro componentes importantes no conceito de corporativismo. Os direitos de associação e de ação pública desempenhada pelas corporações é resultado de concessões por parte do Estado; as corporações tendem a gozar de autonomia na administração de questões que lhe sejam internas; as fronteiras entre as corporações tendem a ser claramente demarcadas e difíceis de cruzar; finalmente, as corporações tendem a ser definidas em termos de dimensões funcionais (ou profissionais), e não de atributos geográficos ou étnicos, tal como ocorre em sociedades organizadas pelo sistema de castas ou de status.

Terceiro, verifica-se que os sistemas corporativistas contemporâneos tendem a surgir em contextos caracterizados por estruturas estatais fortes, centralizadas e

politicamente dominantes, de tipo patrimonial-burocrático, organizadas em corporações que se apropriam do aparato estatal como seu patrimônio.

Estes elementos dão uma visão bastante razoável sobre o que seja o corporativismo, mas deixa abertas muitas questões, incluindo a da emergência e permanência dos sistemas corporativistas, e a de seu relacionamento com sistemas baseados em relações de classe ou de grupos de interesse. É aqui que a consideração do conceito weberiano de patrimonialismo se torna central.

**Patrimonialismo: conceitos.**

Para Weber, o patrimonialismo era um tipo de dominação tradicional, e isso muitas vezes leva aqueles que tentam aplicar esse conceito aos países não ocidentais contemporâneos de volta à dicotomia tradicional-moderno. Eu argumentaria, no entanto, que o aspecto "tradicional" não é o que é mais importante na conceituação de Weber. Vejamos como o próprio Weber colocou:

> As raízes da dominação patriarcal derivam da autoridade do senhor sobre sua casa. Essa autoridade pessoal tem em comum com a dominação burocrática impessoal a estabilidade e um "caráter cotidiano". Além disso, ambas se baseiam, em última instância, na obediência dos súditos às normas. Contudo, sob a dominação burocrática, essas normas são estabelecidas de forma racional, apelam ao senso de legalidade abstrata e pressupõem treinamento técnico; sob a dominação patriarcal, as normas derivam da tradição — a crença na inviolabilidade daquilo que existe desde tempos imemoriais (Weber, 1968a, p. 1007)

Mais tarde, ele fala sobre estruturas políticas patrimoniais:

> Chamaremos de Estado patrimonial aquele em que o príncipe organiza seu poder político sobre áreas extrapatrimoniais e sujeitos políticos — de forma não discricionária nem imposição por coerção física — da mesma forma que exerce seu poder patriarcal. A maioria dos grandes impérios continentais possuía um caráter patrimonial bastante acentuado até mesmo após o início da era moderna (Weber, 1968a, p. 1013)

Finalmente, ele distingue o patrimonialismo do outro tipo de dominação tradicional, o feudalismo:

> A estrutura das relações feudais pode ser contrastada com o amplo âmbito de discricionariedade e a instabilidade relacionada das posições de poder sob o patrimonialismo puro. O feudalismo ocidental (*Lehensfeudalität*) é um caso marginal do patrimonialismo que tende a relações estereotipadas e fixas entre senhor e vassalo. Assim como a unidade doméstica, com seu comunismo patriarcal familiar, evolui, na era da burguesia capitalista, para a empresa associativa baseada em contrato e direitos individuais especificados, a grande propriedade patrimonial

> leva à lealdade igualmente contratual da relação feudatária na era do militarismo cavaleiresco (Weber, 1968a, p. 1070)

Além de "discricionaridade" e "instabilidade", há outra diferença importante entre as duas formas de dominação tradicional, que está relacionada à forma como o poder é exercido:

> Na associação de "estamentos", o senhor governa com o auxílio de uma "aristocracia" autônoma e, assim, divide seu domínio com ela; o senhor que administra pessoalmente é apoiado ou por membros de sua casa ou por plebeus. Estes são estratos despossuídos, sem honra social própria; materialmente, estão totalmente vinculados a ele e não são respaldados por nenhum poder concorrente. Todas as formas de dominação patriarcal e patrimonial, o despotismo sultanista e os Estados burocráticos pertencem a este último tipo. A ordem estatal burocrática é especialmente importante; em seu desenvolvimento mais racional, é precisamente característica do Estado moderno (, p. 82Weber, 1968b).

Há uma série de pistas teóricas a serem seguidas a partir dessas passagens. Consideremos legitimação versus discricionaridade, poder absoluto versus contrato, padrões tradicionais versus modernos de dominação, os problemas da racionalidade e as possíveis conseqüências do patrimonialismo tradicional. Várias dessas alternativas se sobrepõem, mas discuti-las nos ajudará a abordar algumas questões muito essenciais da teoria política contemporânea.

**Legitimação e discricionaridade**

Enquanto na segunda citação Weber fala do patrimonialismo como uma forma de dominação "que não é discricionária e não é imposta pela coerção física", na terceira ele menciona o "reino da discrição e a instabilidade relacionada das posições de poder sob o patrimonialismo puro". Isso é contraditório?

Por definição, o poder patrimonial inclui um elemento de tradição (o que o torna um tipo de dominação tradicional) e um elemento de discricionariedade, que tem pelo menos dois componentes. Primeiro, pode ser parte da tradição de que o governante pode governar como quiser. Mas, em segundo lugar, o que diferencia o governante feudal do patrimonial é que este último exerce uma liderança descontrolada, enquanto o primeiro governa apenas dentro dos limites definidos pelos poderes independentes dos estamentos, como sugerido na quarta citação de Weber.

A discricionariedade é, portanto, um componente necessário do patrimonialismo, mas sua quantidade e o que significa em termos de instabilidade de poder e necessidade de coerção física são questões empíricas que dependem de circunstâncias históricas. Pode-se argumentar que a diferença entre a segunda e a terceira citação tem a ver com o fato de que, na segunda, Weber está falando sobre o estado patrimonial, enquanto na terceira ele está falando sobre formas pré-políticas de dominação. No Estado patrimonial, o poder político seria exercido sobre áreas extrapatrimoniais, sobre sujeitos que manteriam níveis relativamente altos de independência e autonomia. Existiria, portanto, um elemento de

contrato entre o centro do poder patrimonial e seus sujeitos políticos, de uma forma bastante semelhante ao tipo feudal de dominação política. É difícil entender como tal arranjo político ainda poderia ser chamado de "patrimonial", se ele é essencialmente baseado em relações não patrimoniais. Por outro lado, é razoavelmente fácil conceber a existência de grandes sistemas políticos de base territorial com autonomia muito limitada para os sujeitos políticos - um estado verdadeiramente patrimonial com grande margem de manobra para a discrição baseada na coerção física ou legitimidade. É precisamente a existência desses sistemas políticos que torna a redescoberta do patrimonialismo tão importante.

Parece que estamos enfrentando, se não uma contradição, pelo menos uma séria dificuldade teórica. De fato, se a terceira citação representa as idéias de Weber, dois desenvolvimentos possíveis podem surgir do patrimonialismo primitivo. Pode evoluir para "o empreendimento associado baseado em contrato e direitos sociais especificados", ou seja, capitalismo e dominação política racional-legal. Ou pode evoluir para o patrimonialismo tradicional, que mais tarde se divide em uma miríade de relações feudais, que por sua vez podem evoluir para o estado capitalista moderno. Não há lugar, nessa perspectiva, para entender as origens e a base social da dominação burocrática moderna. Como veremos mais adiante, a preocupação weberiana com o aumento e a disseminação do poder burocrático resultou de uma análise da degradação dos regimes políticos racionais-legais e "burgueses". Torna-se, assim, extremamente difícil compreender, nessa perspectiva, os regimes políticos modernos e burocratizados que não passaram pelas fases do capitalismo avançado e da dominação política racional-legal.

**Poder puro versus contrato**

A linha de continuidade que Weber traça entre a dominação patrimonial e burocrática (que o leva a falar, por vezes, de "patrimonialismo burocrático") deve ser vista em contraste com as semelhanças entre capitalismo e feudalismo. O que os dois primeiros têm em comum é que ambos são casos de poder inquestionável, mesmo que organizados e mantidos por sistemas de normas e valores totalmente diferentes. Os dois últimos são semelhantes no extremo oposto da mesma dimensão: ambos são casos de relações contratuais de unidades relativamente autônomas.

Serão estes últimos mais "políticos" do que os primeiros? Somente se por "político" entendermos necessariamente a presença de atores independentes na interação. Nesse sentido, um regime completamente totalitário e absolutista seria "apolítico", pois não teria espaço para um processo de barganha e conflito político. Essa definição de política pode ser útil em alguns contextos, mas não deve ser confundida com uma teoria empírica da formação do Estado que relaciona a criação de grandes Estados de base territorial com o surgimento de políticas contratuais ou de barganha de algum tipo. Às vezes é esse o caso, mas muitas vezes não é.

**Padrões tradicionais e modernos**

O que une patrimonialismo e feudalismo de um lado, e capitalismo e dominação burocrática de outro é a dimensão da tradição versus modernidade. A noção weberiana de tradição pode aqui ser reduzida ao mínimo: "a crença na rotina cotidiana como uma norma inviolável de conduta" (Weber, 1958, p. 296). No outro extremo, a modernidade está relacionada s normas baseadas na "crença na validade do estatuto legal e na competência funcional baseada nas regras racionalmente criadas" (Weber, 1968b, p. 79). Weber está obviamente trabalhando com duas dimensões, e podemos muito bem colocá-las em um diagrama de dupla entrada canônico:

| **Tipologia de dominação política de Max Weber** | | | |
|---|---|---|---|
| | | *Relações de Poder* | |
| | | *Absoluta* | *Contratual* |
| *Sistema normativo* | *Tradicional* | **Patrimonialismo** | **Feudalismo** |
| | *Moderno* | **Dominação burocrática** | **Dominação racional-legal** |

## Modernidade e Contrato

A caracterização weberiana de dominação política racional-legal é conhecida demais para ser repetida aqui. O que é importante neste contexto é menos sua definição do que a explicação de sua origem. Algumas citações tiradas mais ou menos ao acaso de Weber deixam clara sua perspectiva:

> A organização burocrática geralmente chega ao poder com base em um nivelamento das diferenças econômicas e sociais. . . A burocracia inevitavelmente acompanha a democracia de massa moderna, em contraste com o autogoverno de pequenas unidades homogêneas. Isso resulta de seu princípio característico: a regularidade abstrata do exercício da autoridade, que é resultado da demanda por "igualdade perante a lei" no sentido pessoal e funcional - portanto, do horror do "privilégio" e da rejeição de princípios de fazer negócios "de caso a caso" (Weber, 1968a, p. 983)

> Assim como os italianos e depois deles os ingleses desenvolveram magistralmente as formas capitalistas modernas de organização econômica, os bizantinos, mais tarde os italianos, depois os estados territoriais da era absoluta, a centralização revolucionária francesa e, finalmente, superando todos eles, os alemães aperfeiçoaram a organização burocrática racional, funcional e especializada de todas as formas de dominação, da fábrica ao exército e à administração pública. Por enquanto, os alemães foram superados apenas nas técnicas de organização partidária, especialmente pelos americanos (Weber, 1968a, p. 1400)

O problema básico parece ser o seguinte: quão essencial para a noção weberiana de uma organização burocrática moderna (isto é, "racional, funcional e especializada") é a presença de um contrato social subjacente?

Pode-se continuar por um longo tempo acompanhando as idéias de Weber sobre isso. Basicamente, parece que a dominação burocrática moderna surge como resultado de duas forças conflitantes: crescente centralização do poder e aumento da participação das massas na política. Em sua análise das teorias de Weber sobre o surgimento da racionalidade jurídica, Reinhard Bendix mostra que "na Europa Ocidental, o poder patrimonial acabou promovendo a racionalidade formal da lei e da administração, e isso entra em conflito com a tendência dos governantes patrimoniais de promover a justiça substantiva e o favoritismo pessoal" (Bendix, 1960, p. 405)[5]

Isso é explicado, entre outras coisas, como consequência da necessidade do governo central de restringir as pretensões de poder de vassalos e detentores de cargos. Isso é feito estabelecendo um "funcionalismo controlado centralmente" e, "na luta contra a posição entrincheirada do Estado, os governantes patrimoniais eram frequentemente apoiados pela burguesia em ascensão" (Bendix, 1960, p. 406).

A dominação política racional-legal moderna é, portanto, filha do patrimonialismo da Europa Ocidental e de uma burguesia emergente; é principalmente contratual, é muito eficiente e mais adequada ao capitalismo moderno.

E a dominação moderna e racional, sem o componente contratual? Devemos nos referir aqui à distinção weberiana entre racionalidade formal e substantiva. A racionalidade formal equivale à racionalidade legal, no sentido de que um conjunto de regras, ou "leis", define o que deve e o que não deve ser feito por um burocrata em uma determinada circunstância. Em um sentido mais amplo, essas regras são uma forma de implementar o contrato social que limita o poder arbitrário dos detentores de cargos: "A igualdade perante a lei e a exigência de garantias legais contra a arbitrariedade exigem uma 'objetividade' formal e racional da administração, em oposição à discricionariedade pessoal livre que flui da 'graça' da antiga dominação patrimonial" (Weber, 1993, p 220).

Portanto, um dos opostos à racionalidade formal é a "livre discrição", ou livre arbítrio, que é o patrimonialismo à moda antiga; Mas há um outro oposto, que é a racionalidade substantiva, um tipo de racionalidade que se preocupa em maximizar um determinado conjunto de objetivos sem qualquer consideração por regras e regulamentos formais. Weber relaciona o desenvolvimento dessa demanda por justiça substantiva ao surgimento da opinião pública e seus instrumentos, a democracia plebiscitária tão temida por Alexis de Tocqueville. De fato, o surgimento das "massas sem propriedade" na vida pública pode colocar em risco um sistema político que funcione bem, baseado em normas de comportamento acordadas e estritamente definidas para os funcionários públicos. Há, no entanto, outro determinante da racionalidade substantiva que também é indicado por Weber: a "raison d'etat" conforme definido pelos detentores do poder político. A combinação de um governo central governado apenas por sua "razão de Estado" e uma

[5] Este é um tipo de análise que pode parecer surpreendente para os que tendem a tratar Weber como um teórico conceitual e a-histórico. Estou intencionalmente deixando de lado a discussão metodológica sobre Weber, que muitas vezes obscurece sua contribuição substantiva para o entendimento da sociedade. Para os que se interessam pelas questões das relações entre tipos ideais, causação histórica, modelos de desenvolvimento sequenciais, etc., uma referência importante é a discussão de Reinhard Bendix em “Tradição e modernidade reconsideradas” (Bendix, 1967, p. 314 e seguintes)

massa passiva e instrumental "sem propriedade" é a definição de um regime moderno, patrimonial-burocrático. A combinação do mesmo poder político sem normas com uma periferia "sem propriedade" ativa e mobilizada é o que mais tarde ficou conhecido como fascismo.

Bendix, com efeito, enfatiza que Weber estava tão preocupado quanto de Tocqueville com as possibilidades totalitárias da democracia de massa e da burocratização universal, e ele poderia conceber uma sociedade futura na qual o contrato social, conforme definido pelas "leis de concessão de direitos", deixaria de existir. Como escreve Bendix, "Em tal situação, todo o corpo de normas consiste exclusivamente em 'regulamentos ... Todos os interesses privados desfrutam proteção... apenas como o aspecto anverso da eficácia desses regulamentos ... Todas as formas de lei são absorvidas pela 'administração' e se tornam parte integrante do 'governo' (Bendix, 1960, p. 463).

Assim como a dominação racional-legal pode degenerar em totalitarismo burocrático, também é possível que esse tipo de burocracia subsista com seu componente "racional", mas não necessariamente "legal". Este é, em uma palavra, o elo teórico que está faltando, a base para a racionalidade na ausência de contratualismo. Bendix, por exemplo, não acha que seja possível:

> Uma burocracia que funcione idealmente no sentido [de Weber] é o método mais eficiente de resolver tarefas organizacionais em grande escala. Mas isso só é verdade se essas tarefas envolverem normas mais ou menos estáveis e, portanto, o esforço para manter o Estado de Direito e alcançar uma administração equitativa dos assuntos. Essas condições estão ausentes quando as tarefas são atribuídas por uma autoridade onipotente e revolucionária (Bendix, 1960, p. 467)

Em outras palavras, a predominância da racionalidade substantiva sobre a formal tenderia a levar da dominação racional-legal à dominação carismática, que é inerentemente mutável e instável.

Veremos que se poderia questionar a Bendix sobre a necessidade dessa reversão para a liderança carismática, bem como sobre os limites da racionalidade e da eficiência e estabilidade governamentais em um contexto de autoridade absoluta. O que é certo, no entanto, é que não estamos diante de um retorno às relações tradicionais de poder. Nesse sentido, o uso do termo "patrimonialismo" aplicado às sociedades modernas pode ser muito enganoso. De fato, a dominação burocrática parece ser a versão moderna do patrimonialismo tradicional em grande escala e é aí que os problemas políticos dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos contemporâneos se encontram.

**Patrimonialismo: Processos**

Já temos um ponto teórico importante, a saber, que os problemas e questões de um regime moderno, subdesenvolvido e "patrimonialista" devem ser considerados em termos de seu sistema de dominação burocrática, e não em termos de alguns padrões tradicionais de comportamento e valores eventualmente sobreviventes. É ainda mais importante

considerar que pensar em termos de patrimonialismo e dominação burocrática não leva simplesmente a identificar uma determinada estrutura e seu conjunto de problemas e alternativas; também deve levar à explicação dos processos históricos, uma explicação que deve ser melhor do que as fornecidas pelo continuum "moderno-tradicional", se for para permanecer.

A questão básica nas análises da formação e desenvolvimento histórico dos Estados patrimoniais são as relações entre o poder central e a tendência centrífuga dos detentores de cargos e empresários privados. Richard M. Morse, que em 1961 já usava o conceito de patrimonialismo para entender a política latino-americana, faz um bom resumo dos problemas que um governante tem que enfrentar nesse tipo de regime:

> O governante patrimonial está sempre alerta para impedir o crescimento de uma aristocracia fundiária independente que desfruta de privilégios herdados. Ele concede benefícios, ou prebendas, como remuneração por serviços; a renda proveniente de benefícios é um atributo do cargo, não do titular como pessoa. As formas características de manter a autoridade do governante intacta são: limitar o mandato dos funcionários reais, proibir os funcionários de adquirir laços familiares e econômicos em suas jurisdições, usar inspetores e espiões (Morse, 1964, p. 157)

Esse problema geral do poder patrimonial adquire contornos muito precisos à medida que olhamos para um contexto específico. Por exemplo, tentei mostrar em outro lugar que, no caso do Brasil, é possível pensar as relações entre o regime central, patrimonial-burocrático, e as demais áreas do país exatamente nesses termos (Schwartzman, 1973; 1975). O que sai dessa análise não é a simples descrição de um poder patrimonial, mas proposições sobre as relações entre o centro político, o Rio de Janeiro, e as "periferias" econômicas e militares (São Paulo e Rio Grande do Sul), e uma linha de análise que se mostra muito mais frutífera para a compreensão da história política brasileira do que o quadro usual de modernização poderia. Algumas dessas proposições tratam exatamente da maneira como o sistema de participação política é organizado e se comporta. Podemos lidar com essa questão mais especificamente ao reintroduzirmos o conceito de "corporativismo".

**Patrimonialismo e Participação Política**

Aqui, novamente, é importante olhar para Weber e sua distinção entre grupos de classe e status. "Classe" é usado para se referir a pessoas que compartilham a mesma "chance típica de acesso a bens, condições de vida externas e experiências de vida pessoal", em termos de seu poder econômico. 'Situação de classe' é, neste sentido, em última análise, 'situação de mercado'". E, mais adiante: "Em contraste com a 'situação de classe' puramente economicamente determinada, desejamos designar como 'situação de status' todos os componentes típicos do destino da vida dos homens que são determinados por uma estimativa social específica, positiva ou negativa, de honra ... A estratificação por status anda de mãos dadas com a monopolização de bens ou oportunidades ideais e materiais" (Weber, 1968b, p. 180-95) (Bendix, 1960)

Tanto as situações de classe quanto as de status geralmente levam à participação política, que tende a ser organizada como partidos políticos. Os partidos são baseados em situações de classe ou status, ou ambas. Uma questão central da análise política contemporânea é a determinação de quanto da ação política de indivíduos e partidos é determinada por status e situações de classe, e ainda mais importante, quanto eles visam consolidar ou destruir as desigualdades forçadas do mercado ou os privilégios de status. A revolução política burguesa é um movimento que quebra os monopólios de bens e oportunidades baseados em situações de prescritas de status atribuído e coloca em seu lugar um sistema de estratificação que se refere diretamente ao mercado. O sistema de participação política é caracterizada pelo uso explícito do poder para adquirir melhores posições de mercado e consolidá-las em "direitos" políticos (ou seja, direitos que possam ser desfrutados independentemente do mercado).

Em geral, há um axioma sociológico que diz que as posições de privilégio, uma vez adquiridas, tendem a ser subtraídas do mercado e transformadas em monopólios prescritos e baseados em status; enquanto há sempre uma tendência de tirar posições desprivilegiadas do sistema de status e colocá-las no mercado. Uma versão desse axioma, que à primeira vista não tem relação com Weber, é a proposição de E. E. Schattschneider de que "a estratégia mais importante da política tem a ver com o escopo do conflito (Schattschneider, 1960)" A tendência dos menos privilegiados é ampliar o escopo do conflito político, trazer mais atores para a arena e, assim, mudar as relações de poder. Os mais privilegiados, ao contrário, tendem a limitar a arena para aos que já participam dela. A disputa do monopólio de status versus mercado aberto tem a ver tanto com a qualidade funcional dos participantes quanto com seu número. Na situação extrema de mercado, as questões nunca são contidas dentro de limites funcionais ou profissionais, e há emancipação universal. A política é baseada territorialmente; questões específicas são traduzidas em questões políticas amplas; e cada um recebe sua parte de acordo com seu poder econômico e capacidade de ação política. No outro extremo, prevalece o monopólio; as posições de poder são tão estabelecidas que há pouco espaço para conflito; e quando ocorre conflito, ele tende a ser circunscrito e privatizado por grupos funcionais. Este é o modo corporativo típico de organização e participação política.

Há, portanto, duas maneiras pelas quais um sistema corporativista monopolista baseado em status pode ser estabelecido. Uma é através do desenvolvimento de grupos profissionais autossuficientes e fortemente organizados, capazes de impor a si mesmos e suas próprias regras de comércio e privilégio ao resto da sociedade. Este é o tipo de corporação em que se pensa quando se considera as guildas medievais ou, hoje, alguns grupos profissionais particularmente fortes. A outra maneira é por meio de concessões de direitos sociais e econômicos e monopólios pelo Estado. Ambos os sistemas podem ter o mesmo quadro de referência ideológico, em termos de uma integração orgânica de grupos funcionais, mas faz uma grande diferença se essa integração resulta de várias posições de status arraigadas ou de um estado central poderoso e (às vezes) benevolente.

O corporativismo contemporâneo tende a ser do segundo tipo, e isso teve uma série de consequências importantes. Primeiro, nenhum estado contemporâneo foi realmente capaz de desenvolver um sistema corporativista pleno que pudesse tomar o lugar da política

tradicional de classe ou de grupos de interesse nos regimes liberais ocidentais. Sugeri em outro lugar o termo "cooptação política" para descrever o lado dominante do sistema de participação política criado no Brasil desde a Segunda Guerra Mundial (Schwartzman, 1970). Um tipo de cooptação política no Brasil foi representado pelo Partido dos Trabalhadores e pelas estruturas burocráticas do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Pode-se considerar isso um tipo de corporativismo, uma vez que ligava toda uma parte da sociedade ao Estado e concedia direitos sociais e econômicos especiais aos trabalhadores, fora do mercado. Mas este sistema era controlado de cima e tinha pouca participação de baixo. Os sistemas de cooptação estão a meio caminho entre o corporativismo e a política aberta de grupos de interesse. Quando são eficazes, tendem a reduzir o conflito político a monopólios indiscutíveis de privilégio. Da mesma forma, esse tipo de estrutura política carece de consistência e força internas.

Em segundo lugar, e relacionado ao acima, está o fato de que a vida política tende a ser muito dependente do Estado e de sua figura central. Morse expressou essa ideia muito bem em duas de suas cinco proposições sobre a vida política latino-americana: "Os povos latino-americanos ainda parecem dispostos a alienar, em vez de delegar, o poder a seus líderes escolhidos ou aceitos ... A sociedade é percebida na América Latina como composta de partes que se relacionam por meio de um centro patrimonial e simbólico, e não diretamente entre si" (Morse, 1964, pp 173-176).

Para que não se pense que esses são traços da cultura política latino-americana (e, como tal, estabelecidos para sempre e impossíveis de mudar), deve-se lembrar que Bendix havia dito exatamente isso sobre a Rússia czarista e a Alemanha comunista anos atrás (Bendix, 1956). Países “sem estado”, como a Inglaterra e os Estados Unidos, permitiram conflitos e políticas de classe e abertos, competitivos e autorregulados[6]. Em contraste, países com uma estrutura forte, centralizada e patrimonial tendem a inibir o surgimento de grupos políticos autônomos e mecanismos estabelecidos de disputa política por meio de negociação direta, mas, ao contrário, estimulam relações bilaterais entre o Estado central e grupos sociais por mecanismos de dependência, subordinação e concessões de privilégios.

Terceiro, o corporativismo emerge nos estados centralizados contemporâneos, *mas não exatamente onde se esperaria.* A ausência de uma arena de participação política, isto é, de um "mercado" político aberto, leva a uma busca generalizada por privilégios de status em toda a sociedade. As corporações não surgem entre grupos econômicos privilegiados ou organizadas como instituições políticas ostensivas. Tendências corporativistas devem ser procuradas no sistema educacional, na multiplicação de privilégios e prerrogativas profissionais formalmente definidos e em setores burocracia pública civil e militar na defesa de seus interesses próprios. Deve-se citar novamente Weber:

> O desenvolvimento do diploma pelas universidades e pelas escolas superiores de negócios e engenharia, bem como o clamor universal pela criação de certificados educacionais em todos os campos, contribuem para a formação de uma camada privilegiada em repartições públicas e escritórios. Esses certificados sustentam as reivindicações de seus portadores a… uma remuneração ‘respeitável’ em vez de

[6] Para a noção de _países “sem estado” (stateless), veja (Nettl, 1968)

> uma remuneração pelo trabalho realizado, reivindicações por promoção garantida e seguro de velhice e, acima de tudo, reivindicações para monopolizar posições social e economicamente vantajosas (Weber, 1993)

**Democracia, Racionalidade e Patrimonialismo Burocrático**

Podemos concluir com o cenário da sociedade burocrática, patrimonialista e corporativista supostamente emergente. A sociedade é nitidamente dividida em grupos de status bem definidos com base em diferenciações funcionais, credenciais educacionais ou controle monopolista da propriedade. Esses grupos de status tendem a ser fortemente organizados em linhas corporativistas que definem suas próprias regras internas de comportamento e acesso, e são estruturados de acordo com o modelo jurídico-burocrático. O governo pertence a uma ou duas corporações desse tipo, os militares e os "tecnocratas". As atividades políticas fora das regras bem definidas de comportamento entre corporações são mínimas ou inexistentes. É provável que esse cenário ocorra? Só se pode dizer que está bem dentro do alcance da possibilidade. O próprio Weber estava muito preocupado com esse problema. Como diz Bendix, "a burocratização universal foi para Weber o símbolo de uma transformação cultural que afetaria todas as fases da sociedade moderna. Se este desenvolvimento seguisse seu curso completo, resultaria em um novo despotismo mais rígido até do que as antigas dinastias egípcias, porque teria uma administração tecnicamente eficiente à sua disposição" (Bendix, 1960, p. 459) Esse cenário de pesadelo burocrático e corporativista assombra a ciência política contemporânea, e é quase certo que qualquer sugestão ingênua para evitá-lo seria equivocada. Podemos terminar essa discussão, no entanto, com algumas perspectivas sobre a relação entre esse cenário e os ideais de liberdade, democracia e racionalidade.

Uma das pistas conceituais mais importantes para essa questão é fornecida por Albert O. Hirschman em seu livro sobre *Exit, Voice and Loyalty* (Hirschman, 1981). Ele estabelece uma ligação entre a liberdade dos membros de influenciar o comportamento de uma organização e o nível de eficiência em que ela opera. Existem duas maneiras de adquirir influência: *saída (exit),* o mecanismo típico de mercado pelo qual um cliente (ou funcionário, ou apoiador de um partido político) muda suas preferências; e *voz (voice*), o mecanismo político de influência e protesto. As relações entre voz e saída são complexas e são elegantemente elaboradas por Hirschman. O importante aqui é que a voz tem maior probabilidade de ser usada e é mais eficaz quando não há possibilidade de saída; isto é, em situações de monopólio econômico ou organizacional. Sem saída ou voz - isto é, sem liberdade - a burocracia centralizada não pode funcionar eficientemente no longo prazo e deve recorrer a sistemas de governo duplo (a administração e o partido, ou a administração e o aparato de segurança) ou à conveniência de revoluções culturais recorrentes e declarações de emergência nacional para se recuperar da estagnação sistemática e da rotina.[7]

[7] Estes mecanismos de governo duplo são analisados por Reinhardt Bendiz em seu livro sobre os sistemas políticos e industriais em diferentes países (Bendix, 1956). Ver, especialmente, os capítulos sobre "a manipulação de controles sobre empresas econômicas" e o "contato com as massas" na antiga Alemanha Oriental.

A alternativa a esses sistemas de governo duplo e de mobilização constante consiste no estabelecimento de novas formas de autogoverno e de democracia interna no interior das corporações e do novo Estado burocrático patrimonial. É possível que, a longo prazo, Weber tenha tido razão ao sustentar que um sistema de dominação política de larga escala é, em sua essência, instável caso não disponha de um contrato subjacente, de leis que confiram direitos e, por conseguinte, de liberdade de participação e de influência, bem como dos sentimentos de dignidade e de autorrespeito que acompanham o exercício efetivo da opinião, o direito de associação e a consecução dos objetivos pretendidos.

Assim, o desafio teórico consiste em abandonar os modos tradicionais de organização política, aparentemente limitados a uma tradição da Europa Ocidental já antiquada, sem, contudo, renunciar aos ideais de liberdade e de direitos individuais; e, ao fazê-lo, combinar a preocupação política com a relevância teórica. Trata-se de contribuir para a elaboração de um novo contrato social, fundado em uma consideração adequada da realidade política de nosso tempo, e não em sua rejeição. À medida que essa preocupação se dissemina na academia, é possível que o corporativismo e o patrimonialismo, em suas novas roupagens, deixem de ser meramente termos pejorativos usados para designar uma situação indesejável, e passem a constituir instrumentos conceituais para enfrentar o novo monstro — antes que este nos devore."

Assim, o desafio teórico é abandonar os conceitos tradicionais de organização política que aparentemente estão limitados a uma tradição já antiquada da Europa Ocidental, sem renunciar aos ideais de liberdade e direitos individuais e, ao fazê-lo, combinar preocupação política com relevância teórica; para ajudar a traçar um novo contrato social baseado em uma consideração adequada da realidade política de nossos tempos, e não em sua rejeição. À medida que essa preocupação se espalha na academia, pode ser que o corporativismo e o patrimonialismo em suas novas vestes deixem de ser simplesmente termos para designar uma situação desagradável e se tornem ferramentas conceituais para começar a lidar com o novo monstro - antes que ele nos devore.

## Referências


BENDIX, R. **Work and authority in industry: Managerial ideologies in the course of industrialization**. New York: Wiley & Sons, 1956. 1351298968.

BENDIX, R. **Max Weber: an intellectual portrait**. Doubleday & Company, *Max weber, um perfil intelectual.* Tradução de Elisabeth Hanna e José Vargas Filho. Brasília UNB, 1986, 1960. xii, 480 p p. (Max Weber classic monographs. 0415174538 (v. 2). 0415174511 (set).

BENDIX, R. **Tradition and modernity reconsidered**. Indianapolis, Ind: Bobbs-Merrill, 1967. p. [292]-346 p. (The Bobbs-Merrill reprint series in sociology Bobbs-Merrill reprint series in sociology.

HIRSCHMAN, A. O. **Exit, voice, and loyalty responses to decline in firms, organizations, and states**. Cambridge, MA: Harvard University Press, *Saida, voz e lealdade : reações ao declinio de firmas, organizações e estados*. São Paulo : Perspectiva, 1973, 1981. x, 162 p p. 0674276604.

MALLOY, J. M. Authoritarianism, corporatism and mobilization in Peru. *In*: STRITCH, T. (Ed.). **The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974.

MALLOY, J. M. The new corporatism social-political structures in the Iberian world. *In*: PIKE, F. B. e STRITCH, T. (Ed.). **International studies of the Committee on International Relations, University of Notre Dame**. South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press, 1974. p. xxii, 218 p.

MALLOY, J. M. (ed.). **Authoritarianism and corporatism in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977. x, 549 p p. (Pitt Latin American series.

MORSE, R. M. The Heritage of Latin America. *In*: HARTZ, L. (Ed.). **The Founding of New Societies**. New York: Harcourt, Brace & World, 1964.

NETTL, J. P. The state as a conceptual variable. **World Politics**, 20, n. 4, p. 559-592, 1968.

ROSTOW, W. W. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People - a realist view of democracy in America**. New York: Holt. Rinehart and Winston, 1960.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? *In*: PIKE, F. B. e STRITCH, T. (Ed.). **The new corporatism: social-political structures in the Iberian world**. South Bend, IN: University of Notre Dame Press, 1974. p. 85-131.

SCHWARTZMAN, S. Representação e Cooptação Política no Brasil. **Dados**, 7, 1970.

SCHWARTZMAN, S. Regional Contrasts within a Continental-Scale Nation: Brazil. *In*: ROKKAN, S. e EISENSTADT, S. N. (Ed.). **Building States and Nations: Models, Analysis and Data Across Three Worlds**. Los Angeles: Sage Publications and the International Social Sciences Council,, 1973. cap. 6, p. 209-231.

SCHWARTZMAN, S. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975. 190 p. p. (Corpo e alma do Brasil; 42.

TIPPS, D. C. Modernization theory and the comparative study of national societies: A critical perspective. **Comparative studies in society and history**, 15, n. 2, p. 199-226, 1973.

WEBER, M. The Social Psychology of World Religions. *In*: GERTH, H. H. e MILLS, C. W. (Ed.). **From Max Weber: essays in sociology**. New ed ed. London: Routledge, 1958. p. xxx, 490 p.

WEBER, M. **Economy and Society**. New York: Bedminster, 1968a.

WEBER, M. **Politics as a vocation**. Philadelphia: Fortress Press, 1968b. 57 p. (p. 57 advertisements) p. (Facet books. Social ethics series, 3.

WEBER, M. **Bureaucracy**. Boston: Beacon Press, 1993. lxxvii, 304 p p. 0807042056.